

EL FUTURO DEL EMPLEO EN EUROPA

Carmen Gallastegui
Catedrática de Análisis Económico en la UPV/EHU

1. Introducción

Uno de los problemas económicos y sociales más serios a los que se enfrenta nuestra sociedad es el de la elevada tasa de paro.

Aunque no existan cálculos concretos elaborados para España o para la CAPV es indudable que, si queremos evaluar en términos de producción las oportunidades perdidas como consecuencia de los recursos ociosos que el paro ocasiona la cifra resultante sería tremendamente escandalosa. Y esto sin contar los daños sociales, la marginación, cierto tipo de delincuencia, la droga, e incluso, en nuestro caso, la mayor incidencia del fenómeno de la violencia entre los jóvenes.

No quisiera escandalizarles pero algunos autores han sugerido que países como Francia o Italia, en los que durante los últimos doce años la tasa de paro ha rondado el 10%, habrían perdido, cada año, alrededor de un 5% del PNB; de forma más gráfica puede afirmarse que los efectos del paro suponen pérdidas similares a las que ocasiona, por ejemplo, una guerra civil.

Si estas estimaciones son más o menos fiables para los países mencionados piensen por un minuto en la cantidad de producción y de bienestar que nuestra economía está perdiendo como consecuencia de las tasas de paro que venimos experimentando desde finales de la década de los 70. En España y en Euskadi hemos alcanzado tasas de desempleo cercanas al 24% lo que además de un problema económico de primera magnitud conlleva, como antes mencionaba, otras implicaciones negativas muy preo-

cupantes. De hecho ahora que tan de moda está hablar de eficiencia y de los logros que en este sentido pueden lograrse a través del funcionamiento de los mercados deberíamos tener bien presente que la mayor ineficiencia que un sistema puede propiciar es que existan recursos ociosos tan valiosos como el capital humano y en cuantías tan importantes. La existencia de esta tremenda ineficiencia exige que la política económica esté dirigida básicamente y fundamentalmente a intentar evitarla.

Y, sin embargo, a juzgar por las declaraciones económicas que habitualmente escuchamos la política económica ha estado más dirigida a conseguir superar los criterios de convergencia nominal fijados en Maastricht que a luchar específicamente por la disminución de la tasa de paro aunque bien es verdad que, en los últimos meses, hemos visto un resurgir de la preocupación por el empleo tanto a nivel Europeo (recuérdese la cumbre de Luxemburgo) como a nivel español o vasco. Me referiré a estos esfuerzos en una próxima sección aunque también quiero referirme al grueso de la política económica que se ha venido poniendo en práctica al objeto de juzgar si es o no una política que puede servir para reducir las tasas de paro.

Mi intervención está estructurada como sigue:

Después de esta breve introducción, voy a repasar en primer lugar y a vuelo pluma los datos relativos a los mercados de trabajo de Europa, España y la CAPV para pasar después a enunciar, de manera muy estilizada, las distintas razones que han sido aducidas como explicativas de este fenómeno. En la tercera parte repasaré las medidas que han sido propuestas tanto a nivel Europeo, como a nivel de la CAPV y dedicaré algo de tiempo a discernir si la posibilidad de que aprobemos el examen de Maastricht y optemos en el grupo de países líderes a la moneda única es algo que puede servirnos para mejorar nuestra situación en el mercado de trabajo o hemos de afrontar además otro tipo de actuaciones si queremos que el empleo experimente evoluciones lo suficientemente vigorosas. Terminaré con algunas reflexiones adicionales.

2. Los mercados de trabajo: los datos y las explicaciones

2.1. LOS DATOS

La pregunta clave que muchos expertos en mercado de trabajo se han estado planteando durante estos últimos años en relación con la economía española y vasca puede formularse como sigue:

¿Por qué tienen estas economías una capacidad mayor para destruir empleo en las épocas recesivas del ciclo que para crearlo cuando la fase es expansiva?

La contestación a esta pregunta tiene interés porque, por un lado, se observa que este comportamiento es similar al de otras economías europeas y porque, en segundo lugar, lo acontecido contrasta fuertemente con lo que ocurre al otro lado del Atlántico.

De hecho no debiéramos olvidar que la experiencia europea, una vez finalizada la segunda guerra mundial, fue una experiencia en la que se combinaron tasas de crecimiento elevadas con desempleos prácticamente nulos (2-3%), experiencia que contrastaba con lo que ocurría en Estados Unidos donde el desempleo era prácticamente el doble.

Esta evolución tan favorable para Europa comenzó a cambiar en la década de los setenta cuando la primera crisis del petróleo propició un aumento en la tasa de desempleo que llegó a superar los dos dígitos para finales de esta misma década.

Cuando a mediados de los ochenta, se produjo una relativa recuperación en los niveles de producción, la posición de Europa en relación con EE.UU., experimentó un cambio espectacular pero negativo. Mientras que en Norte América la tasa de desempleo disminuyó, desde un máximo del 10% en 1982 hasta el 4% aproximado que ahora disfrutan, en Europa la situación fue mucho menos benigna resultando muy difícil, como todos Uds. saben, alterar a la baja las cifras de paro alcanzadas.

En España este fenómeno fue particularmente preocupante. En cinco años, desde 1980 a 1985, la tasa de paro española pasó de un 11% hasta un 21.6% resultado, entre otras razones, de la desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB que se produjo a principios de la década, de la fuerte reconversión industrial que afectó a numerosas empresas y a un gran número de trabajadores y del cambio en la estructura económica.

A partir de 1985 y hasta 1991 el PIB creció espectacularmente creándose, para toda España, un total de dos millones de empleos netos. La tasa de paro disminuyó hasta el 15.9% de la población activa pero la tendencia decreciente no duró demasiado; la desaceleración en la producción, asociada a la crisis de los años 1991 a 1994, hicieron repuntar de nuevo la tasa de paro hasta superar el 20% de la población activa. Los años 1996, y 1997 han sido buenos para el empleo pero de una bondad insuficiente. Se ha generado empleo neto pero no a los ritmos necesarios para conseguir disminuir la tasa de paro a niveles razonables.

Un breve repaso a las cifras y a la comparación con algunos de los países europeos nos hace ver que si bien el problema del paro es un problema que afecta a toda Europa y de ahí que se hable del *reto del empleo* en la Unión Europea este reto es de todavía mayor magnitud en nuestro caso. No tenemos, por tanto, más remedio que dedicar todos nuestros esfuerzos, energía, imaginación y recursos a esta tarea.

Vayamos con algunas cifras que dan idea de la posición relativa de España y la CAPV en relación con Europa.

La tasa media de empleo en la UE (personas de 15 a 64 años que tienen empleo) era en 1997 de 60,4%. Entre los países mejor situados destacan Suecia con un 70,3%, Dinamarca 75,5%, Austria 69,8 y el Reino Unido 69,8%.

España es el país peor situado en relación a esta variable con una población empleada del 47,2%.

Obviamente estas cifras tienen su correlato en las cifras de paro y sobre todo en las cifras de paro juvenil que alcanzan para España un 22,1% frente al 4,4% de Austria, el 8,2% del Reino Unido o el 6,3% de Holanda.

El país europeo que más se aproxima a la cifra española en paro juvenil es Finlandia con un 15,7%. La media para los quince países europeos se encuentra en el 10,9%. (El paro juvenil esta calculado sobre el total de la población activa).

Los parados de larga duración constituyen también un problema típicamente europeo. La cifra de personas en paro desde hace un año o más, en porcentaje sobre el total de parados, alcanza como media en la UE el 48%. Para España la cifra es del 53%.

Las conclusiones con respecto a la economía de Euskadi son muy similares aunque las cifras no coinciden exactamente con las que acabo de señalar. Así para Euskadi la tasa de actividad es de un 52,8% y la tasa de paro media de un 20,9%. Para el paro juvenil la situación vasca (43,4%) es peor que la media de España (41,9%).

Ante esta evidencia tan poco favorable no es de extrañar que se hayan dedicado esfuerzos para contestar la pregunta que antes he formulado y que puede ser reformulada para el caso español y vasco como sigue: ¿Por qué las tasas de paro que aumentaron espectacularmente a comienzos de los ochenta se han mantenido durante tanto tiempo?

Los estudios que intentan dar respuesta a esta pregunta son numerosos. Algunos se han centrado en el análisis institucional.

Las variables que han sido tenidas en cuenta han sido, entre otras, las negociaciones colectivas y el comportamiento sindical, la tipología de los contratos, el grado de movilidad funcional y geográfica, los niveles de salarios mínimos y los costes de despido. También se ha tratado de separar las distintas tipologías de paro acercándose a su medición. No es lo mismo el paro coyuntural que el estructural ni puede tratarse de la misma forma los problemas que plantean los contratos de trabajo temporales que los indefinidos.

Además para muchos autores explicar el paro exige mirar no sólo a lo que acontece en el mercado de trabajo aisladamente sino tener en cuenta lo que ocurre en otros mercados y por lo tanto a políticas económicas distintas a las meramente laborales. En las últimas décadas la variable que más ha influido en el diseño de las políticas de demanda ha sido la variable inflación. Tiene interés por tanto el analizar si las políticas para controlar la inflación han podido influir en lo ocurrido en el mercado de trabajo.

En los análisis económicos está bien reconocido que en la base de la relación entre desempleo e inflación se encuentra la distinción entre lo que se ha venido en llamar el «desempleo natural» o desempleo de equilibrio y el desempleo corriente. Cuando una tasa de desempleo alta refleja una desviación muy fuerte con respecto a su nivel de «equilibrio natural» normalmente suele ir asociada con una disminución importante en la tasa de inflación. En otros términos la tasa de paro de paro de equilibrio o natural es aquella que consigue mantener la tasa de inflación aproximadamente constante.

En la economía española la tasa de inflación el año 1987 era aproximadamente la misma que en 1994 lo que sugiere que la tasa de desempleo medio durante ese período, tasa que alcanzaba el 19,4%, no estaba demasiado lejos de la tasa de *paro natural o de equilibrio*. El problema era y es, por lo tanto, de gran calado ya que no se trata de algo temporal que puede subsanarse a través de políticas de diseño relativamente sencillo sino de un problema estructural de compleja solución tal y como la realidad nos la ha venido confirmando.

2.2. LOS HECHOS ESTILIZADOS EN EUROPA

A nivel Europeo los hechos estilizados en el mercado de trabajo sugieren los siguientes puntos:

1. Durante los setenta, que fue cuando se produjeron incrementos en el desempleo asociados con aumentos en la inflación, las perturbaciones por el lado de la oferta (los shocks petrolíferos) estuvieron en el centro del problema.
2. A comienzos de los ochenta el posterior aumento en las tasas de desempleo europeas estuvieron asociadas con disminuciones también importantes en las tasas de inflación lo que sugiere que la política monetaria restrictiva, que se puso en vigor como forma de luchar contra la inflación, dejó sentir su influencia sobre las cifras del mercado de trabajo.
3. A finales de los ochenta la inflación comenzó de nuevo a aumentar en tanto que la tasa de desempleo se mantenía en torno al 10%. En 1995 la inflación se

mantuvo constante y el desempleo se situaba en torno al 11%; estos datos evidencian que la tasa de desempleo en Europa era bastante cercana a la tasa de desempleo natural.

Si estos son los hechos cuales son las explicaciones?

Para explicar el alto nivel de desempleo en Europa muchos autores se fijan en las rigideces del mercado de trabajo y básicamente en el hecho de que las empresas están sujetas a demasiadas restricciones a la hora de abordar cambios lo que implica que el coste de generar empleo sea demasiado alto. Esta idea caracteriza a los defensores de la *euroesclerosis* como fundamento del desempleo. Las rigideces que la han causado son básicamente cuatro y bien conocidas:

En primer lugar el hecho de que los salarios representan solo una fracción del total de los costes salariales siendo preciso incluir las contribuciones de las empresas a la seguridad social, las contribuciones a las pensiones, etc.

En segundo lugar el hecho de que las empresas que quieren despedir trabajadores se han enfrentado a costes de despido altos (procesos administrativos complejos y largos, pagos elevados...) lo que además de encarecer los costes de las empresas para ajustarse a los cambios disminuyen substancialmente los incentivos a contratar nuevos trabajadores.

En tercer lugar nos encontramos con que los sindicatos han actuado, sobre todo en los primeros años después de las crisis petrolíferas, con funciones objetivas centradas casi exclusivamente en el logro de incrementos salariales. Además al imponer restricciones a la organización del trabajo dentro de las empresas, les limitan su margen de acción haciéndoles más difícil su adaptación a las condiciones cambiantes.

En cuarto lugar las compensaciones por desempleo son más altas que en EE.UU. y a menudo son una proporción alta del salario limitando los incentivos de los individuos a encontrar trabajo o a cambiar de sector cuando la crisis del mismo no es coyuntural sino estructural.

Por último hay que recordar que en muchos países europeos los salarios mínimos constituyen una fracción muy alta del salario medio lo que hace que no sea rentable contratar a trabajadores no cualificados. Como consecuencia nos encontramos con que al estar desempleados no sólo no aprenden el oficio sino que pierden toda oportunidad de ser contratados más adelante. De ahí lo importante que resulta el actuar eficazmente contra esta posibilidad.

Esta visión tan negativa acerca de la euroesclerosis en Europa tiene, sin duda, elementos ciertos aunque afortunadamente no todos lo son.

Es cierto, por ejemplo, que en Europa los empleos son más seguros que en EE.UU. pero esto no es algo nuevo; estaba ya en vigor en los sesenta sin que el desempleo fuera alto. Además desde los ochenta los mercados laborales en Europa se han movido hacia una mayor flexibilidad y como evidencia de este hecho no hay más que citar el menor poder sindical, la posibilidad de ofertar trabajos a tiempo parcial, o los contratos temporales que evitan el pago de compensaciones por despido elevados.

De hecho para poder validar el argumento de que son las rigideces laborales en Europa las responsables del aumento en el desempleo tendríamos que mantener que a pesar del aumento en la flexibilidad de los mercados laborales europeos los cambios económicos acontecidos han demostrado que estos han sido insuficientes. En otras palabras, la disminución en las tasas de crecimiento de comienzos de los noventa, el rápido cambio estructural, y la mayor competencia entre las empresas hubieran exigido una eliminación más rápida de las rigideces.

La evidencia al respecto no es sin embargo concluyente. No está claro, por ejemplo, que el cambio estructural durante esta década haya sido mayor que en las décadas precedentes aunque si es verdad que otros indicadores como el de la demanda de trabajadores no cualificados ha mostrado cambios significativos si se les compara con los existentes hace, por ejemplo, quince años.

La demanda de estos trabajadores ha disminuido cuando se le compara con la demanda de trabajadores cualificados, algo que ha ocurrido no solo en Europa sino también en Estados Unidos; sin embargo el comportamiento salarial ha sido bastante distinto. Mientras que en Estados Unidos la disminución en la demanda de trabajadores no cualificados ha generado disminuciones en sus salarios reales, en Europa esto no ha acontecido y no sorprendentemente la tasa de desempleo de estos trabajadores ha empeorado relativamente. Parece razonable pensar que, aunque no en toda su cuantía, si al menos en una parte el aumento en el desempleo de los trabajadores no cualificados europeos ha podido ser debido a esta falta de ajuste salarial.

En cualquier caso parece haber consenso en que los mercados europeos no han presentado síntomas de euroesclerosis tan fuertes como lo que se sugerían en un principio. Si se comparan las cifras resultantes de sumar la creación y destrucción de puestos de trabajo se constata que, si bien es cierto que esta variable presenta valores superiores para países como Canadá y EE.UU., las diferencias con respecto a Europa no son tan elevadas como se esperaba. Sirva ilustración que en Canadá, para el período 83-91, el porcentaje que representa la rotación sobre el total de empleo es de un 20%, correspondiendo el 11.2 a la creación de nuevos puestos y el 8.8 a su destrucción, mientras que en Alemania la cifra es del 12,1% (un 6.5% de creación de puestos nuevos por año y un 5.6% de destrucción).

Esta evidencia¹ ha llevado a algunos autores, O. Blanchard es un buen ejemplo, a sugerir como explicación de la persistencia del desempleo en lugar de la euroesclerosis la *histéresis* concepto que capta la idea de que la evolución de una variable depende de su historia completa. Aplicada al mercado de trabajo la histéresis implica que la tasa de desempleo natural no es independiente de la tasa de desempleo corriente sino que depende crucialmente de la historia del desempleo. Así cuando se produce un período de desempleo alto continuado la tasa de desempleo natural aumenta y, por lo tanto, tasas de desempleo altas persistentes es probable que estén asociadas con una menor presión a la baja sobre la inflación.

Los canales a través de los cuales el desempleo corriente influye en el desempleo natural o de equilibrio son, creo, sobradamente conocidos:

- i) Cuando el desempleo es alto y persistente la sociedad intenta hacer que los parados experimenten menores niveles de presión y tratan de aliviar la situación mejorando las prestaciones por desempleo. Este tipo de ajustes desgraciadamente aunque alivien a los desempleados pueden aumentar la tasa de paro natural.
- ii) Cuando la tasa de desempleo es alta y persistente aparece el fenómeno de los parados de larga duración a los que antes me he referido. En muchos países europeos en 1993 los parados que habían estado desempleados por más de un año superaban el 30% y la verdad es que este fenómeno es francamente preocupante (en Irlanda, Bélgica e Italia los parados de larga duración eran cerca del 60%). Esto da lugar a un círculo vicioso en el que los empresarios se resisten a contratar a los trabajadores que se han mantenido en situación de parados durante un período largo porque entienden que han perdido sus destrezas y habilidades y a la vez éstos (los trabajadores) se desaniman y abandonan la búsqueda de empleo.

Cuando el colectivo de parados de larga duración se convierte en un colectivo de trabajadores imposibles de ser contratados la oferta de trabajo se contrae lo que a su vez influye en el poder de los actualmente con empleo a la hora de negociar sus salarios. Cuanto mayor sea la proporción de parados de larga duración existente menor será la presión que una determinada tasa de desempleo ejerza sobre los salarios y por lo tanto mayor será el salario establecido. Esto a su vez facilita el aumento en la tasa de paro natural.

¹ G. SAINT-PAUL: «On the Political Economy of Labor Market Flexibility». *NBER Macroeconomics Annual*, 1993.

Al ser las implicaciones del fenómeno de histéresis importantes es preciso lograr que los desempleados de larga duración vuelvan a ser contratados lo más rápidamente posible y que aquellos que se han desanimado se incorporen al proceso de búsqueda una vez que observan que las condiciones del mercado de trabajo han mejorado. Tampoco hay que olvidar que los que han perdido su destreza y su habilidad deben, a través de programas de entrenamiento específicos, recuperar su capital humano a la menor brevedad.

Estas conclusiones que se derivan de los análisis del mercado de trabajo en Europa también pueden ser aplicadas al caso español y vasco. Sin embargo dado que, como antes hemos visto, nuestras cifras de paro duplican a la media de los países europeos y que, además, la tasa de desempleo natural parece ser extremadamente elevada habremos de averiguar si hay algunos otros factores específicos que deben ser añadidos a la línea de razonamiento anterior.

En este sentido conviene no olvidar factores como el fuerte incremento en la población activa y el atraso en la modernización de los sectores productivos. La agricultura ha estado expulsando mano de obra del sector antes de que el sector de servicios se hubiera desarrollado lo suficiente como para poder compensar la disminución del empleo agrícola. Tal y como señala J. Sevilla² el sector servicios además de ser más pequeño que la media europea en el sentido de que es capaz de emplear a menos trabajadores se ha mantenido, además, estable. En otras palabras no ha sido capaz de disminuir la diferencia con respecto en Europa manteniéndose en torno a los 75 ocupados por mil habitantes. El hecho de que parte de este sector esté al resguardo de la competencia sirve para explicar, al menos en parte, este comportamiento tan dispar.

Por otro lado creo que es bastante claro que los problemas del mercado de trabajo en España y en la CAPV, además de deberse a factores institucionales y de rigidez en los mercados, encuentran también su razón de ser en la política monetaria estricta que se puso en vigor para luchar contra la inflación. El aumento en el desempleo que esta restricción monetaria generó se perpetuó más tarde al transformarse las tasas de paro corrientes o actuales en tasas de paro de equilibrio o naturales. Las razones de esta transformación son similares a los que hemos contemplado previamente al hablar del caso Europeo y han implicado que los desempleados de larga duración en España no constituyan competencia a la hora de ofertar trabajo. Como, por otro lado, las empresas recurren cada vez más a los contratos temporales nos encontramos con que los que disfrutaban de un contrato fijo tienen, si cabe, una protección todavía mayor frente al desempleo que antes de que existieran contratos temporales a gran escala. Si los

² Jordi SEVILLA: «La economía española ante la moneda única». *Temas de Debate*, 1997.

trabajadores fijos dominan las negociaciones salariales es poco probable que los salarios reflejen ninguna tendencia a la baja a pesar de que existan niveles de desempleo considerables. Consecuentemente el desempleo de equilibrio aumenta lo que, a su vez, genera cambios sociales importantes que sirven para aumentar el desempleo en lugar de disminuirlo.³

En otro orden de cosas y de acuerdo con un estudio realizado por la OCED en el que se computa el ratio entre los beneficios que se obtienen con el desempleo y el salario, España era, en el año 1991, después de Francia, uno de los países en los que este porcentaje era más alto. Las cifras muestran también que desde los 60 hasta los 90, el porcentaje que la protección por desempleo representaba sobre el salario total subió desde un 15% hasta el 34% vigente en 1991⁴.

Pero la pregunta de si ha sido la mayor rigidez de nuestros mercados de trabajo la que podría explicar nuestras más elevadas tasas de paro no tiene una contestación totalmente concluyente. Sabemos eso sí que en España y en la CAPV las rigideces fundamentales en los mercados de trabajo son una herencia del período franquista en la que los contratos se presumían concertados por tiempo indefinido.

La reforma de 1984, que trató de generalizar los contratos temporales, tuvo como implicación un incremento espectacular en el empleo pero esta contratación temporal, además de los efectos positivos, produjo también algunos negativos. A diferencia de los contratos indefinidos, los temporales, que implicaban que al finalizar el contrato el trabajador recibía una indemnización de sólo doce días por año trabajado, consiguieron un aumento en la movilidad laboral y una importante reducción en las indemnizaciones por despido lo que a su vez fue la causa de la creación de nuevos empleos; sin embargo, la excesiva rotación que la temporalidad indujo produjo efectos negativos sobre la productividad del trabajo, una negativa depreciación del capital humano amen de un gran déficit en el Instituto Nacional de Empleo. Es preciso no olvidar que ciertas prestaciones del mercado de trabajo como el seguro de desempleo, por ejemplo, tenían como objetivo, cuando se diseñaron, proteger el capital humano de los trabajadores para evitar que cambiasen prematuramente de ocupación o de sector al enfrentarse a una disminución en la demanda de empleo o incluso a la pérdida de su puesto de trabajo. El problema estriba en que si bien esta protección es razonable e in-

³ El aumento en las prestaciones por desempleo que se produjo por ej. durante los ochenta constituye un ejemplo de este tipo de fenómeno.

⁴ Hay que tener en cuenta, sin embargo, que desde 1984 las empresas españolas han podido utilizar contratos que permitían despedir a los trabajadores sin que las empresas tuvieran que soportar ningún coste y que esto ha hecho que los contratos temporales hayan aumentado desde el 10% en 1984 hasta el 30% en 1994.

cluso eficiente resulta a veces cierto que los efectos del seguro resultan perniciosos en tanto que desincentivan a los trabajadores de sectores en declive a readaptarse, formarse y buscar un nuevo trabajo en un sector distinto. En otras palabras, los trabajadores tienen incentivos a mantenerse en el sector que conocen aunque tengan evidencia de que en su sector la disminución en la demanda y los problemas de las empresas no permiten esperar una recuperación ni a corto ni a medio plazo.

La experiencia en nuestra economía, en la que hemos tenido que afrontar procesos de reconversión tremendamente exigentes en sectores en declive, nos permite entender a la perfección el peligro al que me estoy refiriendo. La evidencia empírica también deja bien claro que existe una tendencia definida a que los individuos permanezcan desempleados durante más tiempo en aquellos países en los que las prestaciones son elevadas, pagan más cantidades durante más tiempo, que en aquellos en los que los sistemas de protección no son tan generosos o están mejor diseñados.

A modo de inciso y para satisfacer la curiosidad de aquellos que se pregunten cómo es posible que, los países escandinavos hayan sido capaces de compaginar un sistema de bienestar envidiable con un funcionamiento del mercado de trabajo razonable quisiera recordarles que estos países han sido capaces de administrar la solidaridad hacia los desempleados de forma inteligente lo que les ha permitido gastar menos dinero en prestaciones por desempleo y más en lo que se han venido en llamar programas activos de empleo que incluyen formación, movilidad de las familias fuera de las regiones en declive y programas especiales de empleo juvenil. De hecho en los países nórdicos se gasta más o menos lo mismo que en Europa Occidental en los programas para el mercado de trabajo; lo que varía, y lo hace de forma substancial, es la distribución del gasto total entre los diferentes programas. Por darles una única cifra indicativa. Mientras que los programas de formación profesional son utilizados por la totalidad de los desempleados daneses por ejemplo o el 94.6% de los franceses, en España sólo el 7,5% de los parados participa en los programas de formación profesional inicial.

Otro de los factores a tener en cuenta al abordar el problema del empleo se refiere al grado de centralización versus descentralización en las negociaciones salariales. Cuando las negociaciones salariales tienen lugar de forma centralizada (un sindicato y una organización empresarial negocian un acuerdo de salario base para todos los trabajadores como es el caso en Austria, Noruega o Suecia) los sindicatos parecen estar en una mejor situación para darse cuenta de que los salarios reales elevados implican que los puestos de trabajo que serán demandados por los empresarios serán inferiores; en otros términos es más fácil que los sindicatos se den cuenta que la curva de demanda de trabajo tiene pendiente negativa, a mayor salario menor demanda de empleo. En

el otro extremo, cuando las negociaciones salariales se llevan a cabo de forma totalmente descentralizada (a nivel de cada empresa como en Suiza por ejemplo) los sindicatos se dan cuenta de que un salario excesivamente alto puede dañar a la empresa si la competencia impide trasladar a los consumidores, a través de incrementos en precios, los aumentos en salarios. También en este caso existen incentivos para que las demandas salariales que realizan los sindicatos se moderen tratando de evitar las malas consecuencias sobre el nivel de empleo.

Es en el caso intermedio, cuando las negociaciones se llevan a cabo a nivel de industria o a nivel de sector, el caso español y vasco, cuando los sindicatos parecen exigir salarios más elevados. Como todas las empresas en la industria o en el sector se ven afectadas de igual forma y compiten entre sí en el mercado de producto, no parece existir ese mecanismo de unión entre lo que ocurre en la negociación sindical y el resultado de la demanda de trabajo. En estas circunstancias los sindicatos se comportan de forma no corporativa en contraste con aquellas situaciones en las que los agentes sociales, sindicatos, empresarios y gobierno trabajan conjuntamente adoptando el punto de vista de que cuanto más saneadas estén las empresas mayor será la probabilidad de que ofrezcan puestos de trabajo bien remunerados.

Lo que acabo de exponer son razones que pueden explicar el por qué nuestras tasas de paro han sido significativamente y continuadamente más altas que las de otras economías europeas de nuestro entorno. Es hora ya de abordar las cuestión de las posibles soluciones.

3. Las posibles soluciones

3.1. EL EFECTO DE LA MONEDA ÚNICA

La próxima primavera, una vez superado el examen acerca de los niveles de las variables nominales elegidas en Maastricht, entraremos en la Europa de la moneda única en el grupo de países que inician una aventura apasionante, una aventura en la que sin duda se van a presentar grandes ventajas pero en las que también hemos de estar atentos para superar los riesgos y las amenazas.

Hay un acuerdo generalizado en que la moneda única va a permitir completar las ganancias de eficiencia del mercado único porque, por un lado, posibilita la superación de las distorsiones que generan las oscilaciones cambiarias en mercados sumamente integrados y con libre circulación de capitales y porque, al mismo tiempo, es una solución institución razonable que evita que se produzcan asimetrías en las políticas monetarias de los distintos estados miembros.

Desde el punto de vista macroeconómico las consecuencias de la introducción del euro son importantes porque va a propiciar el logro y sobre todo el mantenimiento de un contexto macroeconómico estable que como todos Uds. saben es una condición necesaria para el crecimiento sostenido.

En un contexto macroeconómico estable se han de cumplir las siguientes cinco condiciones:

- i) una inflación baja y predecible
- ii) unos tipos de interés reales apropiados
- iii) una política fiscal estable y sostenible
- iv) un tipo de cambio competitivo y predecible
- v) una balanza por cuenta corriente factible y sostenible.

Si todo acontece tal y como está previsto, en la Europa de la moneda única, la inflación estará controlada, el tipo de cambio será irreversiblemente fijo, los tipos de interés reales se mantendrán similares en todos los países europeos y relativamente bajos, la política fiscal tendrá que ser ortodoxa a no ser que se quiera correr el riesgo de tener que incurrir en costes o multas elevadas y las balanzas por cuenta corriente podrán mantenerse en los niveles actuales. Y sin embargo a pesar de todo este panorama tan halagüeño ningún economista se atreve a predecir con rotundidad que todo esto redundará en beneficio del mercado de trabajo; que la moneda única podrá ser un instrumento útil para disminuir las insoportables tasas de paro que venimos experimentando en la economía española y en la economía vasca como tampoco nos aventuramos a mantener con firmeza que de la misma forma que las variables macroeconómicas nominales han convergido en estos últimos años también nuestras tasas de paro convergerán hacia la de nuestros socios europeos.

Evidentemente esto que acabo de enunciar suena a paradoja. ¿Por qué si las variables macroeconómicas más estudiadas van a comportarse bien por qué, repito, no somos capaces de asegurar que esto redundará en una convergencia real con los países europeos y en una mejoría notable de la situación del mercado de trabajo?

Para abordar esta paradoja quiero en primer lugar despejar una incógnita importante y que se refiere a la cuestión de si la estabilidad macroeconómica de la que hemos empezado a disfrutar y que parece que va a mantenerse una vez en el club de los países de moneda única es condición no sólo necesaria sino también suficiente para lograr mantener un crecimiento del PIB per capita que permita mejorar nuestra posición relativa con la media europea.

Esta cuestión merece ser atendida con cuidado porque hemos de tener muy presente que con la moneda única nos enfrentamos a dos posibilidades:

- A) Que crezcamos por encima de la media europea y que por lo tanto podamos, si se siguen controlando las variables nominales, converger en términos reales reduciendo nuestra tasa de desempleo.
- B) Que aunque cumplamos con los criterios nominales de convergencia no seamos capaces de invertir en capacidad productiva y, por lo tanto, no crezcamos más que la media europea. En este caso será imposible alcanzar la convergencia real quedando España, una vez más, relegada al grupo de los países de cohesión junto con Grecia, Irlanda y Portugal y sobre todo teniendo que mantener una ineficiente asignación de recursos en el mercado de trabajo.

Para que la que domine sea la alternativa **A**, que es la que nos interesa, precisamos el cumplimiento de varias condiciones. Me referiré sólo a aquellas que tienen mayor importancia para el logro de mejoría en nuestros mercados de trabajo.

Mencionaré, en primer lugar, que la política de reducción de tipos de interés debe consolidarse para que sea posible que los empresarios consideren esta situación como un cambio permanente lo que a su vez puede animarles a aumentar la inversión productiva del sector privado. Los tipos de interés elevados hacen que muy pocos proyectos de inversión sean rentables y sin proyectos de inversión difícilmente podrá generarse empleo.

También es necesario que el sector público sea capaz de combinar la ortodoxia financiera con un esfuerzo importante en inversión en ciencia y tecnología, es decir educación, infraestructuras e instituciones. Solo así será posible renovar y aumentar la capacidad productiva del sistema y en línea con lo que propugnaba recientemente el premio Nobel de economía A. Modigliani quizá sea necesario diseñar propuestas en este sentido a nivel europeo una vez que todos estemos convencidos de que las reformas de los sectores públicos y la gestión más eficiente de los recursos públicos permitirá aumentar la inversión pública sin necesidad de incurrir en déficits fiscales no deseados.

Es también importante, como tercer factor, que el sector público y el privado (incluidos los sindicatos) al unísono consigan que las variables de costes y precios no se desvíen de la evolución que experimenten estas mismas variables en los países centrales Europeos. Si esto no ocurre, si nuestros precios y salarios se alejan de la media de los países más estables, el hecho de estar en un contexto con tipos de cambio irrevocablemente fijos implicará una pérdida de competitividad francamente peligrosa y a la que ya nunca más podrá hacerse frente recurriendo a las tan usadas, en el pasado, devaluaciones competitivas.

Por último y esto es importante, se precisa que, una vez superado el reto de cumplir con el examen de Maastricht, el tipo de cambio *euro/\$* propicie el resurgir de la

actividad en Europa sin tensiones sobre los precios, tensiones que pondrían nervioso al Bundesbank y desbaratarían las posibilidades de un crecimiento basado en bajos tipos de interés y en altos niveles de inversión.

Las condiciones que acabo de enumerar no se refieren explícitamente al mercado de trabajo aunque influyen en su evolución y en sus resultados. Son aspectos importantes a tener en cuenta pero no son las únicas variables que influyen en las tasas de paro y en la creación de empleo; Dedicar ahora mi atención, antes de terminar esta ponencia, al análisis de las variables más típicamente laborales.

3.2. LA PROPUESTA A NIVEL EUROPEO. LA CUMBRE DE LUXEMBURGO

En 1993, J. Delors impulsó la redacción de un Libro Blanco sobre el empleo que fue rápidamente olvidado. Sin embargo en noviembre del pasado año la Comisión Europea, fuertemente presionada por Francia, retomó el tema del empleo y recuperó el viejo sueño de crear 12 millones de nuevos empleos para el conjunto de la UE. Las medidas que se han avanzado para conseguir este objetivo han sido las siguientes:

- reducir la fiscalidad que grava los costes laborales;
- aumentar las inversiones en formación profesional y en I + D;
- privilegiar a las pequeñas y medianas empresas;
- flexibilizar la organización del trabajo;
- buscar nuevos yacimientos de empleo como los de ayuda a domicilio, asistencia a discapacitados o similares.

La idea de Delors de construir, al estilo Keynesiano, redes transeuropeas de transporte ha sido relegada al olvido por falta, supongo, de financiación, más que por un cambio en la orientación de la política económica. Y lo que se ha aprobado son las siguientes líneas directrices de lo que se ha venido en llamar el Plan Santer.

Se trata, en primer lugar, de estimular el espíritu de empresa para lo cual se piensa en reducir los gastos de contratación de los empleados suplementarios, facilitar el paso de los asalariados a autoempresarios, reducir la fiscalidad laboral y crear un mercado secundario europeo de capitales.

En segundo lugar Luxemburgo ha sancionado la idea de fomentar la reinserción profesional. Como saben Uds. Europa se ha dado cuenta de que merece la pena gastar más en políticas activas de empleo que en pago de prestaciones. De los 33 billones de pesetas que los estados europeos gastan en políticas de empleo sólo un tercio, como media, se dedica a políticas activas y esto es lo que se pretende alterar. La propuesta

contempla ofrecer, de forma obligatoria, una oportunidad de empleo a los que lleven un año parados y a los jóvenes que lleven de dos a seis meses en esa situación.

Se propone, además, facilitar el acceso al aprendizaje mixto, un aumento hasta el 25% desde el 10% actual de los beneficiarios por políticas de formación activa y una reducción en el coste de contratación de los trabajadores poco cualificados.

La tercera línea de acción contempla la adaptación de las empresas y trabajadores negociando acuerdos de flexibilidad laboral, reforzando el estatuto profesional de los trabajos atípicos o a tiempo parcial y suprimiendo los obstáculos fiscales a la inversión en recursos humanos o incluso buscando incentivos para el desarrollo de planes de formación.

A nivel del estado español, el ministro Arenas ha prometido presentar para esta próxima primavera un plan condensado con los agentes sociales que adapte estas ideas a la problemática concreta de la economía española y, en nuestro entorno más cercano, el Consejo de Relaciones Laborales de Euskadi tiene en su mesa para su estudio el plan de reducción de la jornada laboral así como la nueva propuesta del gobierno vasco de los contratos de sustitución.

El tiempo que me resta para finalizar esta intervención lo dedicaré a comentar estas dos propuestas y a esbozar alguna otra idea nueva que entiendo puede tener interés examinar.

3.3. LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO VASCO

Mucho se ha hablado acerca de la idea de generar empleo recurriendo a la reducción de la jornada laboral. La propuesta ha generado un intenso debate y tiene, como no, firmes detractores y defensores.

De entrada hay que aclarar que reducir la jornada laboral, en principio, lo único que contempla es repartir el nivel de empleo existente (entendido como horas hombre trabajadas) entre un número mayor de trabajadores. El empleo no tiene por tanto que aumentar aunque bien es verdad que si las mismas horas se reparten entre un número mayor de personas el número de agentes involucrados en el mercado de trabajo aumentará y el paro tal y como lo miden nuestras estadísticas (gente que deseando trabajar no encuentra empleo) experimentará una disminución.

Para que el plan funcione es indispensable que la reducción de jornada se ponga en marcha de forma voluntaria. Obligar a las empresas a adoptar una jornada más reducida sería sin duda contraproducente, influiría negativamente en la competitividad y consecuentemente en el empleo futuro. Nos interesan empresas competitivas, sol-

ventes y sin miedo a generar empleo por lo que introducir modificaciones legales que les restrinja su campo de elección es, a todas luces, inconveniente. Si por el contrario la reducción de jornada se hace de forma voluntaria no tiene por qué tener ningún efecto perjudicial aunque no acabo de ver que esta política pueda de verdad servir para reducir las tasas de paro de forma mínimamente significativa. Recuérdese además que dado el cambio estructural que se está produciendo en nuestra economía con el mayor predominio del sector servicios que es posible que surjan empleos en actividades donde el contacto personal es la esencia del producto y donde reducir la jornada por decreto sea francamente perjudicial. Los datos disponibles hasta el momento sugieren que la introducción de esta posibilidad no ha tenido demasiado éxito en nuestro entorno; parece que solo 200 trabajadores y 11 empresas han sido afectadas.

A mi juicio sería mucho más interesante propiciar la existencia de un repertorio amplio de contratos, la posibilidad de libertad a la hora de elegir el modelo contractual más idóneo para la actividad en cuestión y el evitar por todos los medios el que se castigue al trabajo parcial.

Si la composición sectorial del empleo está cambiando, cada vez hay más empleo en el sector servicios y menos en el sector primario, es preciso tenerlo en cuenta evitando cometer errores de diseño y evitando sobre todo castigar a las actividades que, como antes decía, precisan de un contacto personal importante.

Y que decir del contrato de sustitución?

De nuevo es una idea novedosa que una vez discutida en el seno del CRL puede ser puesta en práctica si se llegan a acuerdos razonables para su financiación. El proyecto consiste en sustituir a trabajadores de más de 60 años por trabajadores jóvenes y bien formados. Como el salario de los jóvenes será inferior al que venían percibiendo los más mayores hay un cierto ahorro de recursos para las empresas aunque desde el punto de vista global es preciso buscar financiación para proveer por las personas que han sido sustituidas y que no aceptaran voluntariamente el cambio a no ser que su bienestar no sea perjudicado. Dependiendo de la valoración que hagan del ocio su respuesta será distinta pero sin duda no estarán dispuestas a experimentar fuertes disminuciones en su renta.

Me gustaría añadir que la idea del contrato de sustitución es algo que a nivel de pequeña empresa familiar estamos bien acostumbrados a observar y que, estas últimas décadas se ha utilizado con profusión. ¿Quien no ha tenido una experiencia cercana en la que los hijos han encontrado trabajo en sus negocios familiares gracias a la jubilación más temprana de lo habitual de sus padres? No parece pues que la idea tenga que ser mal acogida aunque como es normal la cuestión relevante a la hora de poder

determinar si la iniciativa va a tener o no éxito depende claramente de la forma concreta en que se concrete su financiación.

La eliminación de las horas extraordinarias o si se quiere el pago de estas horas no a través de compensaciones monetarias sino a través de tiempo libre y de vacaciones es otra de las propuestas que ha venido adelantándose como propuesta para aumentar el empleo. De nuevo estamos ante una propuesta en la que no se trata de generar más empleo sino de repartir el existente entre un número mayor de personas.

De entre las tres mencionadas que reúnen esta característica merece la pena hacer notar que la propuesta del contrato de sustitución tiene la virtualidad de que, al menos en principio, es una propuesta que parece que va a ser capaz de conseguir un aumento en la productividad.

3.4. OTRAS POSIBLES PROPUESTAS

Como forma de actuar ante el problema de los parados de larga duración existen experimentos puestos en marcha en Inglaterra que consisten en que el sector público entregue a aquellas empresas dispuestas a incorporarse en el programa la cantidad de dinero que debería ser entregada al trabajador en concepto de prestación por desempleo. La empresa se compromete a contratar a un parado de larga duración sin incurrir en apenas coste y el sector público, para quien es indiferente dar la compensación por desempleo al trabajador o al empresario, consigue que estas personas se reincorporen al mundo laboral, reinicien sus contactos, adquieran una destreza que si no se ejercita se pierda y aumenten la probabilidad de que, estando en el circuito, encuentren un trabajo al margen de este programa.

En relación con el paro juvenil (jóvenes entre los 18 y los 25 años) que lleven más de seis meses registrados en las oficinas de paro el gobierno inglés ha puesto en marcha un sistema en el que se debe elegir entre cuatro alternativas distintas:

- a) aceptar un empleo temporal en una empresa privada que recibe una cantidad de dinero semanal por cada joven que contrata;
- b) efectuar algún trabajo voluntario para la comunidad;
- c) realizar un curso de formación a jornada completa;
- d) ser asignado a los nuevos equipos destinados a realizar tareas medio-ambientales.

Para que los jóvenes se vean obligados a aceptar alguna de estas cuatro alternativas la propuesta se complementa con una provisión que establece que aquellos jóve-

nes que no acepten ninguna de las cuatro alternativas mencionadas verán como sus beneficios sociales se les van retirando gradualmente.

El programa no ha tenido todavía la suficiente duración como para poder ser evaluado empíricamente pero, lo cierto es, que a primera vista parece reunir aquellos requisitos imprescindibles para un funcionamiento correcto: es un esquema sencillo, proporciona los incentivos correctos y está dirigido a un segmento de la población al que no debe dejarse desamparado.

Todos hemos oído hablar también de la experiencia francesa de los trabajos de proximidad. En este caso es el sector público el que se decide a crear, de forma temporal, contratos de trabajo en áreas en las que aún sabiendo que puede haber necesidad, es quizá demasiado prematuro como para pensar que el mercado sea capaz de dar respuesta inmediata. La idea es la de complementar, si bien de forma transitoria, la creación de empleo efectuada por el sector privado y ha sido fuertemente criticada al entenderse que una vez creados esos puestos en el sector público, si no hay respuesta por parte de las empresas privadas, algo que muchos ven como previsible, lo único que se habrá conseguido es aumentar el número de funcionarios lo que podría dificultar el logro de otros objetivos macroeconómicos como el de la progresiva disminución del déficit público.

También se han discutido programas que contemplan si no la disminución de los salarios mínimos si al menos la moderación en sus ritmos de evolución. Se trataría de conseguir que los salarios mínimos establecidos en Europa se fueran acompasando, aunque de forma gradual, a los existentes en otras economías con mercados de trabajo menos regulados. Se piensa que así los jóvenes no cualificados tendrán mayores posibilidades de obtener empleos y en cualquier caso si repugna la posibilidad de que los jóvenes tengan que trabajar por remuneraciones salariales que se consideran inadecuadas o más claramente excesivamente bajas siempre será posible conseguir que sea el sector público el que complemente la diferencia entre el salario mínimo al que el empresario está dispuesto a contratar a un trabajador no cualificado y el salario que la sociedad considere como mínimo desde un punto de vista social o ético.

En el terreno fiscal también hay propuestas que deben ser tenidas en cuenta. Así es bien evidente que la denominada «brecha fiscal» la diferencia entre los salarios netos que reciben los trabajadores y los salarios brutos a los que han de hacer frente los empresarios es considerable y desincentiva la creación de empleo. El trabajo parece ser el factor más gravado cuando se le compara por ejemplo con el capital o con la energía lo que sugiere que quizá haya llegado la hora de cambiar esta situación.

En Europa se están estudiando reajustes en el tratamiento fiscal de los factores de producción reduciendo la fiscalidad de las rentas de trabajo o bien a través de la dis-

minución en las cotizaciones sociales o bien a través de aumentos en los gastos desgravables por las rentas de trabajo en el IRPF.

Lógicamente cualquiera de estas propuestas, al menos a corto plazo, traerá como consecuencia una disminución en los ingresos o bien del Estado o bien de la Seguridad Social siendo preciso buscar alternativas en otros bienes y/o factores.

La enumeración de propuestas podría continuar todavía durante mucho tiempo; pero no tiene demasiado sentido. Prefiero finalizar mi intervención mencionando algunas otras ideas que pueden ser tenidas en cuenta en el diseño por ejemplo del nuevo plan de empleo que preparando el gobierno vasco como el del Estado.

La primera idea es más bien una reflexión acerca de si el fracaso europeo en lograr incrementos substanciales en los niveles de empleo a pesar de que durante ya bastantes años se vienen introduciendo reformas en el mercado de trabajo se deba precisamente a que se ha sido incapaz de abordar una reforma global y general en toda su profundidad. En Europa se ha venido recurriendo a reformas parciales y sucesivas que en ocasiones cuando lo que era preciso era una reforma global bien diseñada y en la que no hubiera medidas cuyos efectos chocaran con los conseguidos a través de otras reformas y otros programas.

El mercado de trabajo o mejor los mercados de trabajo son instituciones complejas, el trabajo no puede ser tratado como otra mercancía cualquiera que puede estar sujeto a la libre competencia en sus transacciones, existen instituciones que representan a los trabajadores y a los empresarios y toda una reglamentación para evitar los abusos y cualquier indicio de que se esta actuando en contra de los derechos y de la dignidad de los humanos. Todo esto exige que cuando lo que se quiere es vencer el reto de empleo las políticas que se diseñen cumplan con dos requisitos mínimos:

- i) ser consistentes con los incentivos de los agentes a trabajar y a demandar trabajo.
- ii) ser lo suficientemente realistas y cercanas a la realidad institucional compleja que nos rodea.

Y, en este sentido, quisiera hacer una última reflexión. Con el aumento del teletrabajo, la telecomunicación, las teleciudades hay quien predice que la humanidad se va a ver polarizada hacia dos categorías de empleo: los trabajadores que constituyen la élite intelectual, cultural y de negocios (gente móvil, independiente y cuyo principal instrumento de trabajo es el cerebro) y el resto (los trabajadores no móviles y dependientes).

Los trabajos de rutina de los procesos productivos serán sustituidos por máquinas o exportados allí donde sea más barato hacerlo. Los salarios en este sector converge-

rán a nivel mundial (a los niveles de los países menos desarrollados) mientras que los salarios de los trabajadores del «intelecto» aumentarían de forma sustancial. La desigualdad parece que va a ser la norma más que la excepción o si se quiere que las tendencias dominantes apuntan hacia la emergencia de una clase de los menos favorecidos que aumentara rápidamente.

Sin entrar a hacer futurismo la experiencia más reciente en Norte América ya está sugiriendo este tipo de evolución.

La economía americana ha sido capaz de crear desde 1990, 12.1 millones de puestos de trabajo, habiendo disminuido el desempleo en 4.8% y consiguiendo al mismo tiempo que la inflación también disminuya situándose en el 2.5%. Estas cifras tan espectaculares y positivas del mercado de trabajo han tenido su contrapartida negativa en el terreno de la cohesión, la igualdad y la solidaridad. La desigualdad, la pobreza y la marginación en los EE.UU. de América han aumentado en forma bastante espectacular haciendo que economistas como P. Krugman se planteen, de forma lúcida e inteligente, la cuestión acerca de cual es la razón o razones del fracaso para conseguir una cierta igualdad social (el modelo Europeo) con una creación aceptable de puestos de trabajo (el modelo americano).

La elección entre ambos modelos no es sencilla. Lo ideal, sin duda, sería el poder compaginar un mínimo de cohesión y de igualdad sin tener que renunciar al logro de un nivel de empleo capaz de dar satisfacción a las aspiraciones de los ciudadanos. Las reformas que Europa ha comenzado a ensayar y que he intentado repasar con Uds., pueden ser el camino adecuado para lograr este objetivo pero el camino que todavía nos queda por recorrer es largo y difícil.